

〈研究ノート〉

## 生活福祉資金貸付制度の現状と課題

—— 介護・療養資金貸付相談の事例検討を通して ——

佐 藤 順 子

は じ め に

生活福祉資金貸付制度は、低所得世帯が何らかの原因によって一時的に困窮に陥った場合に生活を維持するための貸付制度であり、低所得世帯、障害者世帯及び高齢者世帯に生じた一時的な経済的問題の対策としての中核をなしている。

日本の公的扶助の中心となる制度としては、生活保護法が存在し、厳格な資力調査と扶養義務の履行義務を伴っているのに対し、生活福祉資金貸付制度は、所得調査を要件とし、経済的な問題を解決するとともに自立した生活を送ることを援助するための制度である。従って、両者の関係は生活保護法が救貧的な性格を持つのに対し、生活福祉資金貸付制度はむしろ生活保護法の適用となる前段階の防貧的な性格を帯びていると言える。

これは、生活福祉資金貸付制度の前身である世帯更正資金貸付制度要綱において、その趣旨が「低所得階層の……人々に対して適切な生活指導と援助を与え、被保護層への転落を防止」<sup>1)</sup> する事とされていることから明白である。

さて、生活福祉資金貸付制度は、1955年の制度発足時は世帯更正資金貸付制度と呼ばれ、資金の種類は、生業資金・支度資金・技能習得資金の3種類であったが、その後、生活費・家屋補修費・助産費・葬祭費からなる生活資金及び医療費貸付資金が加わり、1959年の伊勢湾台風を契機とした被災世帯に対する特例貸付が始まり、

---

1) 全国社会福祉協議会編『民生委員制度四十年史』全国社会福祉協議会 1964年 639頁

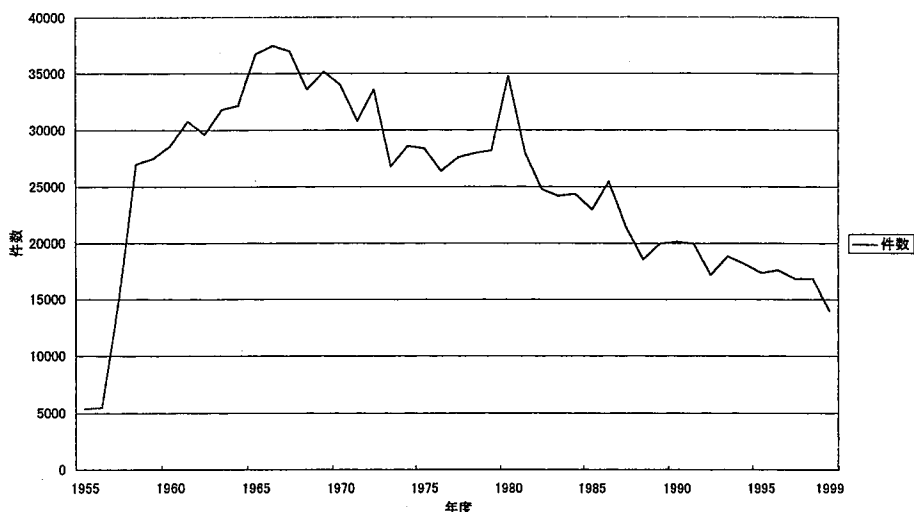


図1 全国における生活福祉資金貸付件数の推移  
 出所：全国社会福祉協議会「生活福祉資金貸付事業における  
 検討内容について」1998年より作成

1961年には所得制限のない身体障害者更正資金と修学資金を加えて、貸付限度額も増加していった。

1990年からは名称が「世帯更正資金」から「生活福祉資金」に改められ、低所得世帯の自立更正のみを目的としたものではなく、低所得世帯、障害者世帯及び高齢者世帯の経済的自立と生活意欲の助長促進と在宅福祉及び社会参加を図ることを目的にするものと改められた。2000年には、介護保険制度の創設に伴い、療養資金が介護・療養資金となり、更正資金、障害者更正資金、生活資金、福祉資金、住宅資金、修学資金、療養・介護資金、災害援護資金の8種類からなる貸付制度となった。一方、生活保護法においては、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助、介護扶助の8種類の扶助が保護の種類として定められており、これらは、生活福祉資金の各資金に呼応するものであるといえよう。

全国的な生活福祉資金貸付件数の推移をみると、資金全体で制度発足当時の1955年度の5,601件から3年後の1958年度には26,892件と急増した後、1966年度の37,505件と1980年度の35,263件を二つのピークとして、その後は減少の一途を辿っており、1999年度は14,017件となっている(図1参照)。

療養資金に関しても、1954年医療費貸付制度が創設され、1958年貸付件数を

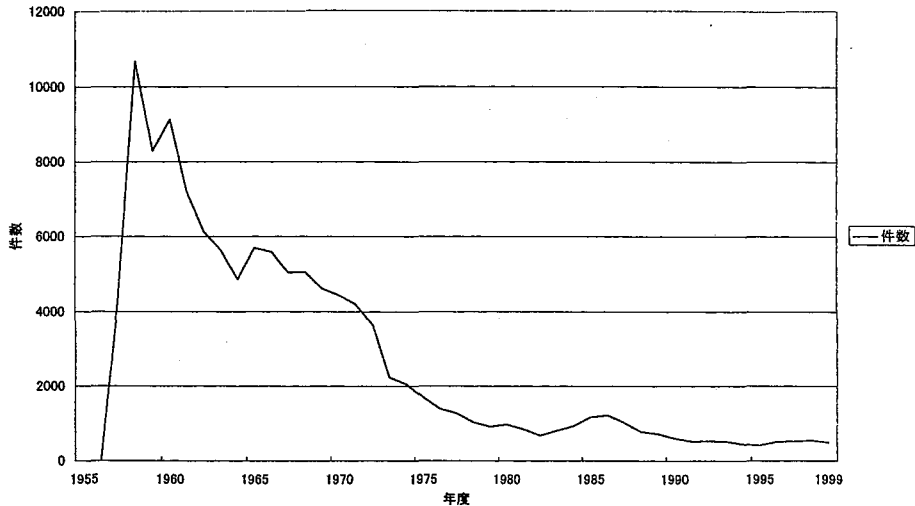


図2 全国における療養資金貸付件数の推移  
出所：図1と同じ

10,671 件数えたことをピークに、国民健康保険法が改正され「国民皆保険」となり、医療費貸付制度が「世帯更正資金」の療養資金に統合された1961年の前年を2番目のピークとして件数は減少し、今日に至るまで貸付件数は低下し続けている(図2参照)。

このことが生活福祉資金貸付制度に対するニーズの低下の表れと言えるだろうか。

生活福祉資金に関する近年の先行研究としては、岩田正美の「社会福祉における『貨幣貸付』的方法についての一考察——世帯更生資金貸付制度をめぐって——」(東京都立大学『人文学報』218号, 1990年)が挙げられよう。ただし、この論文は、生活福祉資金制度の運用上どのような問題が生じているかという点よりは、制度の持つ問題点を指摘しつつも、新たなシステムの構築を提言するものである。

しかしながら、今日に至っても生活福祉資金の貸付件数は減少しつづけているということが現状である。その原因について検討するためには、申請に至った利用者個々人の状況を分析する必要があるのではないか。その上で現行の制度運用上の問題点を検討することが同制度の課題を明らかにする上で肝要ではないだろうか。

本稿は「防貧的」性格を持つ生活福祉資金が本来的な役割を果たしているのか、相談事例の検討を通して考察するものである。そのために、まず生活福祉資金の沿革を概観する。そこでは、そもそも同制度が何を目的にした制度であるのか、また、どのように発展してきたのかを整理する。その上で、筆者が行ったA市B区の介護・療養

資金の相談申込者の実態調査を通して、同制度の相談者の置かれている状況及び相談の転帰を検討することによって制度の持つ問題点を明らかにする。さらに、生活福祉資金と生活保護法との機能的連関はどのようになされているのか、民生委員の果すべき役割とは何かを考察する。そして最後に、生活福祉資金の本来の目的そのものを改編しようとする全国社会福祉協議会の「生活福祉資金貸付事業の活性化と今後の制度のあり方について」(1998年)の検討を行うことにしたい。

## I 生活福祉資金貸付制度の沿革

### 1. 世帯更正資金制度の成立まで

1950年5月、旧生活保護法が改正され新生活保護法が成立した。1946年に成立した旧法と同年公布された民生委員令においては、民生委員は市町村の補助機関として位置づけられ、その職務は、

- ① 生活状況の調査
- ② 要保護者に対する適切な保護・誘掖
- ③ 社会施設との密接な連絡

の3点である。

その後、新生活保護法の成立に伴って1948年7月には民生委員法が制定され、民生委員の職務として、次の4点が定められた。

- ① 常に調査を行い、生活状態をつまびらかにしておくこと
- ② 保護を要する者を適切に保護指導すること
- ③ 社会福祉事業施設と密接に連絡し、その機能を助けること
- ④ 福祉に関する事務所その他行政機関の業務に協力すること

この4番目の職務規定によって、民生委員は公的保護事務に対する補助機関から有給の吏員(社会福祉主事)への協力機関となった。このことは、不十分ながらも国による公的保護事務の責任の明確化を図ったものであった。

一方、方面委員制度以来、行政による貧困対策の人的基盤の中心的存在であった民生委員はこの法改正によって独自の活動の主体を失っていくかに見えたが、民生委員の自主的活動として世帯更正運動による低所得者層に対する防貧と更正活動に活路を見出していった。1947年8月の第7回全国民生児童委員大会において「民生委員一人一世帯更正運動の全国的展開」の実践についての提案が、すでにこの運動を実施していた岡山、石川、富山、静岡、神奈川、愛知の各県から出され、満場一致で採択さ

れている。その内容は以下のとおりである。

「最近諸般の事情により、民生委員・児童委員の自主的活動は、一時的にもせよ、やや停滞した恨みなしとしない。われら民生委員・児童委員は、この際その根本精神に立脚した自主的活動の主軸として、関係機関との有機的協調と総合的企画に基づく民生委員・児童委員の『世帯更正運動』を全国的に展開し、もって民生の安定と社会福祉の増進を帰すると共に、これを契機として、制度の確立進展に資せんとするものである。」<sup>2)</sup>

この運動の目的は、当時 70 万世帯 190 万人に及んだ被保護世帯を上回る、183 万世帯 970 万人存在するとされた低所得世帯の被保護世帯への転落を防ぐための活動を民生委員がイニシャチヴをとりながら全国的に展開していくことであった。

全国社会福祉協議会はこの運動の全国的な展開の事務局的な役割を果たすため、同年 11 月、「世帯更正資金運動実施に関する基本事項」を作成し、実施体制の整備を図っている。これに基づいて、1950 年には全国で世帯更正運動が実施されることとなり、同年度からは世帯更正資金の国庫補助がなされるに至っている。

また、1956 年当時、国民健康保険制度の加入者は約 50% に過ぎなかったことから、世帯更正運動の体験によって、本人や世帯員の傷病が貧困の大きな原因であるとの共通認識が民生委員の間で生じ、1956 年 10 月、全国民生委員児童委員大会において「医療費貸付資金制度設置」の要望決議が採択され、1957 年に今日の療養費貸付の端緒となる「低所得者に対する医療費貸付制度要綱」が定められた。

さらに、1957 年 5 月に都道府県知事宛に出された厚生省事務次官通知においては、「事業の成否は一にかかって民生委員の資質の如何にあるので、民生委員の指導訓練を活発に行い、その資質の向上につとめること」「この資金の貸付け業務を実際に担当する社会福祉協議会の組織を整備強化すること……特に市町村社会福祉協議会は、世帯更正運動の中核となって要援護階層の把握と、その自立指導に当たるとともに、この貸付業務の第一線機関として……これが育成指導について努力されたい」<sup>3)</sup> としている。この通知に表されているように、厚生省は、被保護世帯に対応する機関として福祉事務所を、要援護世帯に対する防貧対策である世帯更正資金の実務的な役割を担う受け皿として社会福祉協議会を、そして両者に協力する機関として民生委員をそ

---

2) 前掲書 606-607 頁

3) 前掲書 638-639 頁

れぞれ想定していた。

以上述べてきたように、世帯更正資金制度は発足の経過においても、当初からの運営体制においても公的扶助の実施機関である福祉事務所とは切り離された形で始まっていった。

## 2. 世帯更正運動から幸せを高める運動にいたるまで

世帯更正運動は、1957年には国庫補助率がそれまでの2分の1から3分の2に引き上げられ、1955年の制度創設から年を追って貸付け相談、貸付け決定件数を飛躍的に伸ばして行った。この運動は、民生委員による低所得世帯の自立更正運動であるとともに、都道府県社会福祉協議会の機能促進を促す契機となったが、1961年からは、「幸せを高める運動」として次の展開をみることになる。

それは、世帯更正運動に対しては、以下の4点にわたる批判が指摘されてきたためである。

- ① 運動の対象世帯が要保護世帯（低所得世帯）より被保護世帯の方が多く取上げられる傾向にあり、生活保護の打ち切りが世帯更正であるという考え方が見受けられるようになったこと
- ② 運動の対象としての世帯更正選定世帯を選定するという運動によって、民生委員の担当区域内における一般の要保護世帯（低所得世帯）に対する指導が疎かになる傾向があったこと
- ③ 個別指導を重視した結果、民生委員のみの運動となっており、社会福祉協議会の協力、協調に欠けていたこと
- ④ 低所得世帯の防貧と更正をさらに実効性のあるものとする

これらの問題が全国社会福祉協議会、民生児童委員協議会において生じてきたため、世帯更正運動は新たな展開を求められることとなった。

1961年4月より、世帯更正運動は、「幸せを高める運動」と改称され、運動の方向性も変換を遂げていった。その特徴として、従来の世帯更正運動の対象が民生委員の選定した要保護世帯（低所得者層）であったのに対し、「稼動能力を有しながら、何らかの障害により不完全就業状態にある被保護世帯」<sup>4)</sup>を対象に加えた点があげられよう。このような「世帯の選定にあたり、『扶助打ち切り運動』であるような印象を

---

4) 全国社会福祉協議会編『民生委員制度五十年史』全国社会福祉協議会・1968年 208頁

与えないようにすることが望まれる」<sup>5)</sup> としながらも、福祉事務所の意見を十分聴取し、社会福祉主事との協力体制において更正指導計画が立てられるよう留意することが運動要綱において定められていた。

これは、生活保護法における民生委員の協力機関としての性格をより積極的に押し出したものである。当時、被保護世帯の内、稼働世帯が減少傾向を示し、被保護世帯の内、稼働世帯の占める割合が1961年で37.4%、1965年で33.1%という数値を示していたことと、生活保護法による被保護人員が1967年同法施行後第二のピークを迎え、保護率が約18パーミリを超えていたことがこの運動の背景にあった。

ところで、世帯更正資金の貸付件数は、1962年に一旦低下したものの、1966年には、制度発足以降最大の37,505件を数えた。また、民生委員の自立更正指導における世帯更正資金の活用率も高まり、その比率は1960年に46%であったものが、この運動の提唱された1961年には92%と急増し、それ以降も1965年まで平均して69%を占めるようになっていった。

「幸せを高める運動」は、その後1978年まで運動の形態を全国的なものから各都道府県の自主性に負う形に変えながら続いていった。この時期の特徴は、資金の種類増加、貸付限度額の引き上げという形で世帯更正資金の拡充が図られたことにある。

1961年には医療費貸付制度が世帯更正資金の療養資金として統合され、さらに、身体障害者更正資金、住宅の増・改築のための住宅資金及び修学資金が加わり6種類の資金となっている。

1962年には、第二室戸台風の被災世帯に対して貸付の特例を行ったのを契機に、災害援助資金の新設をみた。又、住宅資金に転宅費が、修学資金に修学支度費がそれぞれ新設され、身体障害者世帯に対する貸付条件が所得制限の撤廃という形で緩和され、通勤用自動車の購入資金の貸付が開始された。

1970年は、この制度が画期的な発展を遂げた年であり、その中で最も特徴的なことは世帯更正資金償還金支払免除規定が新設されたことである。支払免除の適格要件は以下のとおりであった。「世帯更正資金の償還金支払い免除規定」<sup>6)</sup>によると、該当する場合についての具体的な例示として、

---

5) 前掲書 214頁

6) 前掲書 639頁

- ① 借受人が生活保護法による保護を現に受けているとき
- ② または、それと同程度の生活状態にあり、かつ、将来おおむね3年程度の期間にわたって更正の可能性がないと認められるとき
- ③ 精神または身体に著しい障害を受けたため貸付金の償還ができなくなったとき認められるとき
- ④ 又は生活保護法による保護は受けていないが、現に要保護状態にあり、かつ、高齢等のため、将来にわたって貸付金の償還ができないと認められるとき

の4点とされている。

さらに、同年、修学資金の貸付対象が短期大学まで、療養資金の貸付対象が療養期間のそれまでの半年から原則として1年まで、それぞれ拡大された。

また、世帯更正資金の貸付対象世帯は、当時の重大な社会問題であった公害による被害者にまで及び、同年、福岡県のカネミ油症患者に対して貸付の特例が実施された。

それ以降も1973年に保証人の住所地の地域制限が緩和されたほか、1974年、修学資金の貸付対象が大学まで拡大され、住宅資金貸付対象の中に公営住宅の購入が含まれるようになった。「幸せを高める運動」の最終年度であった1978年には、各資金の限度額の引き上げと修学資金、災害援護資金の償還期限の延長が図られた。

### 3. 幸せを高める運動から世帯更正資金更正援助強化運動まで

「幸せを高める運動」の期間中、世帯更正資金の貸付件数は二つのピークを迎えていたが、その後貸付件数は伸び悩んでいく。同時に民生委員の世帯更正資金に関わる活動件数も減少していった。「幸せを高める運動」の終了する1978年の翌年、「世帯更正資金更正援助強化運動」が全国社会福祉協議会及び全国民生児童委員連絡協議会から提唱された。この運動は、世帯更正資金の活用を促進するというよりも、要援護世帯に対して、どのようにして個別の援助指導を行うかに焦点が当てられ、運動の目的は次の3点とされた。

- ① 要援護者（世帯）の生活実態の把握と福祉ニーズの把握
- ② 相談援助活動の強化と福祉サービスの提供、斡旋
- ③ 要援護者（世帯）のニーズに則した援助の展開

このように要援護世帯に対する援助のあり方を検討することを通して、民生委員は世帯更正資金の借受人へのアプローチを図っていくものとされた。その後、この運動は、1984年に「更正援護活動当面の強化策」として1987年まで引き継がれていっ



た<sup>7)</sup>。

この間、当時のインフレに対応すべく、貸付限度額の引上げがたびたび行われた。しかし、1979年には、貸付制度の財政面での運用について変更が行われ、貸付金の利子3%の運用について1%を欠損補填積立金へ、貸付資金の利子の2%を貸付事務費へ充当していたものを貸付事務費へすべて充当することとなった。これによって、実施主体である社会福祉協議会に対して、貸付の原資に対する財政的制約が強くなることになり、実施主体は、償還金の回収を強化する方策を立てざるを得なくなった。この欠損補填積立金の積立率は、その後もしばしば引き下げられ、結果的に原資不足を理由に生活福祉資金貸付制度に対して抑制的な運用を強いていった。

#### 4. 生活福祉資金への制度改定まで

1990年10月、世帯更正資金は生活福祉貸付資金と名称を変更している。

その理由として、一つは貸付制度の目的が拡大され、地域福祉・在宅福祉の推進を図るための貸付制度としての位置づけを持たせるため、二つには、在宅福祉の時代に対応して、日常生活上要介護高齢者世帯、精神薄弱者世帯（当時）の所得制限を緩和又は廃止し貸付対象が拡大するため、が挙げられていた。

また、1996年には中国残留邦人等の国民年金追納に係る貸付の特例、療養資金及び療養資金にあわせて借りた場合の生活資金の無利子化が図られた。さらに、1998年には、精神障害者世帯の所得制限を廃し、貸付対象が拡大されている。

2000年8月には、同年4月の介護保険法の施行に伴い、療養資金を介護・療養資

7) 前掲の『民生委員制度四十年史』『民生委員制度五十年史』において世帯更正資金（生活福祉資金）はその歴史的な概観と民生委員自身の運動によって発展していった様子が述べられていた。それに対して、全国民生委員児童委員協議会編『民生委員制度七十年史』（全国社会福祉協議会 1988年）をみると、世帯更正資金（生活福祉資金）についての記述は、「世帯更正資金制度が果たしてきた役割と変化」「生活福祉資金への制度改正」「貸付状況の推移と今後の課題」の3点に言及されるに留まっている。

そこでは、世帯更正資金は、「生活水準の向上に伴い国民の間に中流意識が広がり……世帯更正資金に関わる（民生委員の）活動件数は減少傾向を示し、資金の貸付件数も減少してきた」（58頁）と総括されている。そして、このような状況から、世帯更正資金から生活福祉資金へ名称変更が行われ、貸付目的が低所得世帯の自立更正をはかるとともに、「地域福祉・在宅福祉」を推進する一つの制度となったことが記されている（58頁）。

資金の名称と貸付目的が変更されても、資金の総貸付件数は減少傾向を示し、そこで、1999年、全国民生委員児童委員協議会と全国社会福祉協議会は、「生活福祉資金を活用した生活援助活動の強化方策」を策定し、次の重点項目を掲げている。

①実態把握の強化 ②生活援助の促進 ③ネットワークの形成促進 ④研修の強化  
⑤制度の改善・充実 ⑥制度管理・運営体制の強化の6点である。（60頁）

金とし、介護保険の自己負担にかかる介護費の貸付制度が新設された。

以上、本節は生活福祉資金の沿革について概観した。そして、同制度の誕生は民生委員自身の運動によるものであったこと、生活保護法との不可分な関係のうえに成立していること及び償還金回収の流れが強化されていることの3点が確認できたと言えよう。

次に、筆者が調査を行ったA市B区の生活福祉資金の介護・療養資金の借受相談の事例検討を通して同制度の持つ問題点を明らかにしてみたい。

## Ⅱ A市B区における生活福祉資金貸付の現状

### —— 介護・療養資金の借受相談の事例検討を中心に ——

#### 1. A市B区の概況<sup>8)</sup>

A市B区は、A市の北西部に位置し、1999年4月1日現在の推計では、人口が195,813人、79,761世帯からなっている。65歳以上の高齢者の比率は13.1%で、A市の平均高齢者の比率である14.6%を下回っている。15歳未満の年少者の比率は14.0%で、A市の平均年少者の比率である13.7%を上回っている。

B区の産業として、事業者数約10,000ヶ所の内、卸売り、小売、飲食業が約4割を占め、サービス業、製造業がこれに続いている。就業者数は約98,000人で、製造業が約27,900人、卸売り、小売、飲食業が約26,200人、サービス業が約22,600人と続いている。

生活保護率は1999年4月の時点で、13.5パーミリ（A市の1999年度の生活保護率は19.7パーミリである）で、世帯類型別受給状況は、高齢世帯が45.9%（A市平均44.8%）、母子世帯が18.3%（同13.4%）、傷病、障害世帯が27.8%（同17%）、その他世帯が8.0%（同7.8%）の構成比をなしている。保護の受給期間は、10年以上が30.4%、5年～10年未満が21.3%、5年未満が48.3%である。

また、事業概要によると、生活保護相談件数は1995年度が902件（内、申請件数が310件）、1996年度が971件（内、申請件数が387件）、1997年度が1,001件（内、申請件数が305件）、1998年度が1,221件（内、申請件数が358件）となっている。また、医療扶助率はB区平均で69.6%である。

---

8) A市B区役所福祉部福祉課・保護課（B福祉事務所）『平成11年度 事業概要』A市B区役所福祉部福祉課・保護課 1999年

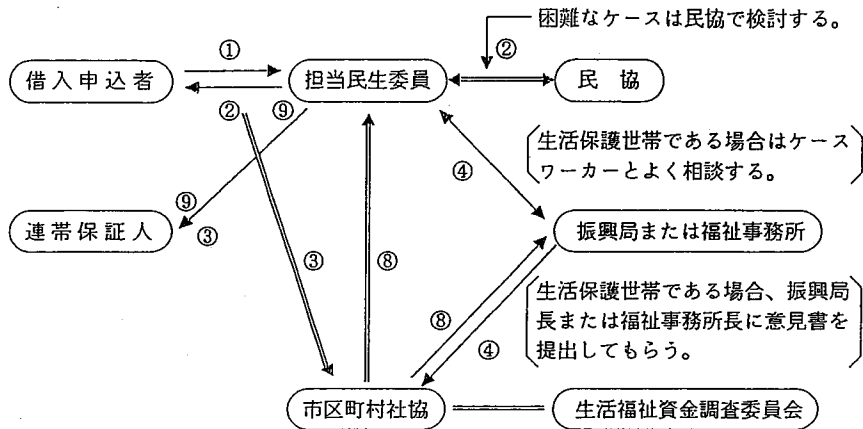


図3 生活福祉資金貸付制度の借受相談から貸付決定まで

出所：A 社会福祉協議会『生活福祉資金貸付ハンドブック』1996 年より作成

## 2. A 市 B 区における生活福祉資金制度の借受相談から貸付決定までのながれ

A 市では、A 市社協に生活福祉資金貸付制度の嘱託相談員を 3 名配置しており、それぞれの相談員は、行政区ごとに設置された区社協を 4 ないし 5 ヶ所担当している。従ってそれぞれの区社協では、週に 1 回生活福祉資金貸付相談の日が設けられている。相談員は、A 市の元職員で、福祉事務所の生活保護現業員経験者であり、後述する生活福祉資金貸付制度と福祉事務所との連絡調整役としてこれらの相談員の裁量に負うところが大きい。

A 市では生活福祉資金の窓口が区社協にあるため、相談受付に関しては、民生委員の役割は実質的な相談担当者というより、生活福祉資金制度の借受相談のあった世帯を区社協の相談員に紹介するという役割を果している。

## 3. A 市及び A 市 B 区における 1999 年度の生活福祉資金貸付制度の資金別貸付比率

1999 年度の A 市においては、全件数が 728 件で、修学資金が 576 件と最も多く、次いで福祉資金が 64 件、更正資金が 22 件、生活資金が 21 件、療養資金が 17 件、障害者更正資金が 15 件、住宅資金が 11 件、災害援護資金が 2 件の順となっている。

1999 年度における A 市 B 区の生活福祉資金貸付制度種類別資金の貸付件数は、全件数 104 件の内、修学資金が 79 件と最も多く、次いで、福祉資金が 10 件、更正資金が 7 件、住宅資金が 3 件、障害者更正資金及び生活資金がそれぞれ 2 件、療養資金が

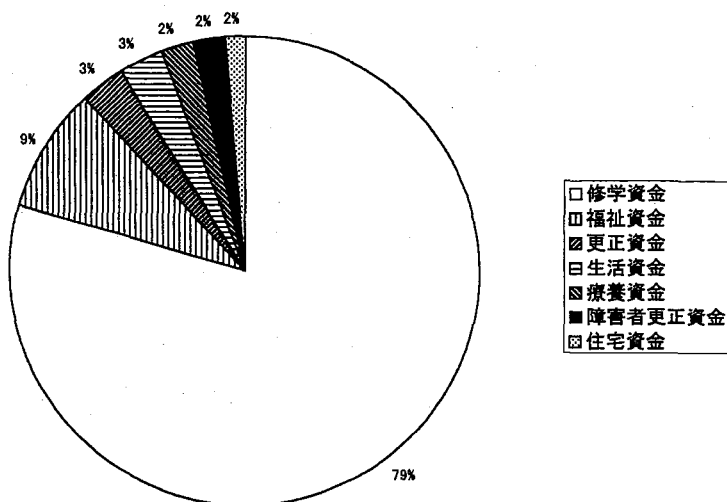


図4 1999年度のA市における資金種類別貸付比率  
出所；1999年度生活福祉資金貸付決定状況表（A社会福祉協議会）より作成

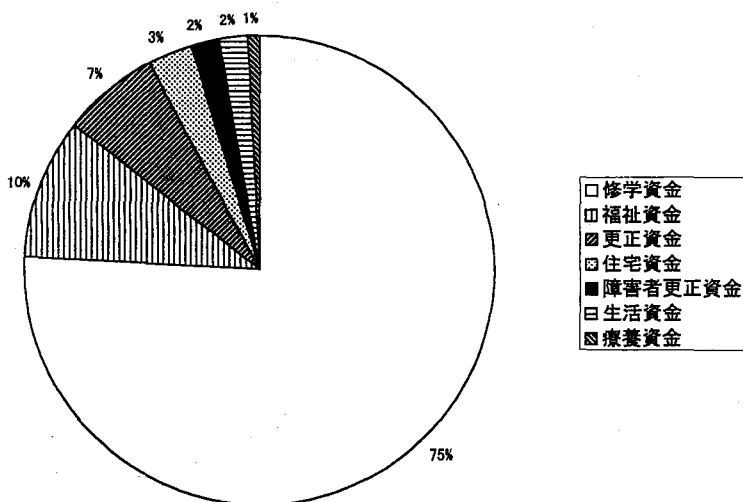


図5 1999年度のB区における資金種類別貸付比率  
出所；図4と同じ

1件を占めている。

いずれも修学資金の占める割合が最も高く、生活福祉資金貸付制度における貸付資金の種類に大きな偏りが生じているのが現状である。その他の資金の割合は多少の差

図6 生活福祉資金貸付制度における構成比率の変化

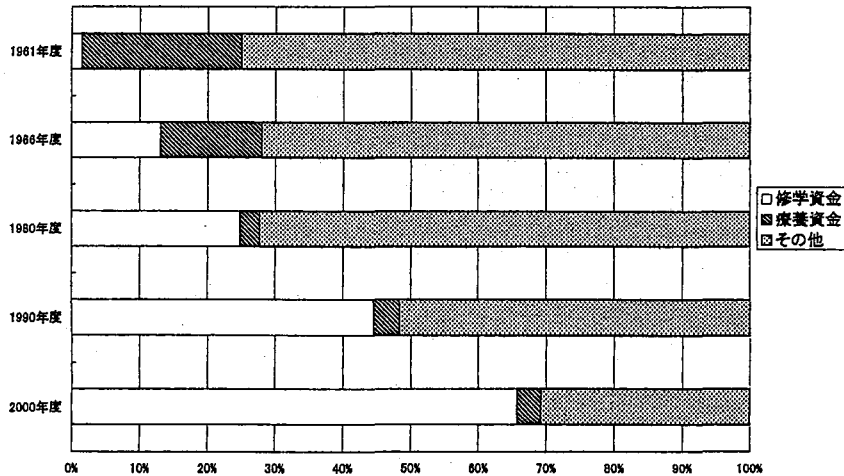


図6 生活福祉資金貸付制度における構成比率の変化

出所：全国社会福祉協議会「生活福祉資金貸付事業における検討内容について」1998年より作成

異はあるものの、全国的にもA市及びB区における傾向としては同様である。

この修学資金への貸付の高まりは、図6に示したように1990年度に50%を越えてからも続いている。修学資金の貸付が行政からの通知によって奨励されたこともなく、社会福祉協議会の積極的な広報活動がなされたものでもないことから考えると、同制度の持つ利用者の選別性によるものと推察されよう。すなわち、修学資金は制度運営者からみて世帯の自立という点から「貸しやすい」資金であり、償還金の回収という点でも、世帯員が進学すると高学歴化することに伴ってより収入の高い職業につく可能性もあり、回収可能性の高い資金でもあるからである。

しかしながら、世帯が最も困窮に陥るきっかけとなりやすいのは「傷病」である(1998年度の厚生省報告例によると、世帯員及び世帯主の傷病を生活保護開始理由とするものは、59.6%である)。この「傷病」に対応する介護・療養資金の借受相談者の状況と相談の転帰を以下、A市B区を例に検討してみたい。

#### 4. A市B区における1995年～1999年の各年度の相談件数と貸付件数

各年度の借受相談の内、実際に貸付がなされたものの比率は、1995年度で37.5%、1996年度で33.3%、1997年度で16.7%、1998年度で28.6%、1999年度で40%であった。1995年度から1999年度を平均すると31.2%である。

表1 A市B区における1995年～1999年の各年度の  
相談件数と貸付件数

| 年 度  | 相 談 件 数 | 貸 付 件 数 |
|------|---------|---------|
| 1995 | 8 件     | 3 件     |
| 1996 | 6 件     | 2 件     |
| 1997 | 6 件     | 1 件     |
| 1998 | 7 件     | 2 件     |
| 1999 | 5 件     | 2 件     |
|      | 計 32 件  | 計 10 件  |

出所：A市B区社会福祉協議会 生活福祉資金貸付面接・相談票（1995年～1999年分）をもとに作成。なお借受相談がなされても、年度末の相談であった場合、事務手続き上、貸付決定が当該年度に必ずしもなされる訳ではないので、次年度に貸付件数としてカウントされる場合がある

#### 5. 借受相談件数の世帯別収入額

|               |      |       |
|---------------|------|-------|
| 生活保護基準以下      | 15 件 | 46.9% |
| 生活保護基準の1.8倍以内 | 11 件 | 43.8% |
| 生活保護基準の1.8倍以上 | 3 件  | 9.4%  |

（1995年度～1999年度の借受相談件数の合計 32件中）

見られるように、1995年度から1999年度の借受相談世帯の収入額が生活保護基準以下のものが全体の46.9%と半数近くを占め、生活保護基準の1.8倍以内のものが43.8%、生活保護基準の1.8倍を上回るものが9.4%であった。なお、生活保護基準以下の借受相談者の中には相談の時点で無収入の事例が15件中7件あり、生活保護基準以下の収入世帯の内、46.7%と半数近くを占めている。この数は、生活福祉資金の借受相談者の内、半数近くが生活保護基準以下の、さらにその内の半数近くが無収入といった厳しい生活を送っていることを物語っている。

## (1) 生活福祉資金貸付（療養資金・療養費のみ）となった事例

事例1 本人 51歳男性 下水道工事業請負 現在無収入（就業時月収約200,000円）

足を骨折して、3ヶ月の見込みで入院中であるが、医療費の支払いに困り、療養費の貸付を希望する。生活保護歴はない。療養費の貸付となる。

この事例は、傷病の種類から治癒の見込みが立ちやすく、又、治療後、再度職に復帰できる可能性が高く療養費の貸付のみとなっている。

## (2) 生活福祉資金貸付（療養資金・療養費と更正資金・生業費）となった事例

事例2 本人 57歳 配送業自営 月収約100,000～300,000円  
妻 50歳 無職 無収入  
長女 25歳 無職 無収入  
長男 23歳 印刷店勤務 月収約140,000円

本人は心臓の手術後、体調が思わしくなく、自営業も休みがちで収入が減少し、通院医療費の支払いに困り、療養費の貸付を希望する。生活保護歴はない。療養費及び生業費の貸付となる。

この事例は、本人の傷病が長引く見込みであること、自営業のため収入の減少を補う手立てがないことを理由に療養費と生業費の重複貸付となっている。

## (3) 生活保護相談を勧められた事例

事例3 世帯構成 本人 60歳女性 無職 収入 国民年金老齢年金  
月額約70,000円

脳血管性疾患のため、数ヶ月前から入院中。医療費の請求金額は100,000円近いため、医療費の支払いが不能となり、療養資金の貸付を希望する。生活保護歴はない。

この事例は、収入が年金のみで、老人保健法の適用となる満70歳に達していない

ため、利用できるのは国民健康保険の高額療養費制度のみである。

しかし、国民健康保険の高額療養費制度によっても、入院すると課税世帯で1ヵ月86,400円、非課税世帯でも1ヵ月54,900円が入院して始めの3ヶ月（4ヶ月目以降でも39,600円）かかってくる（1999年度）。

さらに、入院中の日用品費も必要であり入院中であっても、住居の維持のための家賃、光熱費、電話料金等の基本料金や国民健康保険料も支払わなければならない。傷病（この場合は入院治療）が生活困難をきたす原因となる典型的な事例である。

事例4 本人 26歳 会社員 月収約180,000円

父 50歳 無職 無収入

数年に渡り、所在不明であった父が本人の世帯に転入してきた直後、入院することとなったが、父は無保険で、医療費の支払いに困り、療養資金の貸付を希望する。

この事例は、父が本人宅に転入した直後の入院であり本人世帯での居住実態がなく、父のみ、生活保護相談の紹介がされている。

なおA市で採られている生活保護基準の算定について、付言しておきたい。

生活扶助の第一類+第二類及び貸家の場合、住宅扶助の家賃の基準限度額を加えたものが最低生活費と見なされる。入院中であっても基準変更はせず、入院患者日用品費は計上しない。また、冬期、老齢、障害、妊婦、母子、児童の加算は行わない。収入については基礎控除はなく、租税、社会保険料が控除されるのみである。

この点について、生活福祉資金貸付制度という生活保護基準は生活保護開始時の要否判定という生活保護基準の算定の方法とは異なっている。生活保護においては、判定に用いる事項として、生活扶助（第一類+第二類、各種加算、人工栄養費、入院患者日用品費、おむつ等の被服費）、住宅扶助（家賃、間代、地代）、教育扶助、医療扶助（医療費）、出産扶助（出産費）、葬祭扶助（葬祭費）が挙げられており、該当する場合に足し上げた金額が生活保護基準となる。さらに、収入は過去3ヶ月、ないしは常用労働の場合、確実に推定可能な今後1ヶ年の収入の内基礎控除の7割及び租税、社会保険料、必要経費・実費を控除している。



## 6. 生活保護歴の有無（1995 年度～ 1999 年度の借受相談件数 32 件中）

|       |    |      |       |
|-------|----|------|-------|
| 生活保護歴 | あり | 4 件  | 12.5% |
| 生活保護歴 | なし | 28 件 | 87.5% |

生活保護歴のある世帯は 12.5%，生活保護歴のない世帯は 87.5% で、生活保護歴のない世帯からの相談が大多数を占めている。しかし、生活保護歴がない世帯でも、28 件中 4 件（14.3%）が生活保護相談を紹介されている。又、生活保護歴のある世帯で、現在被保護世帯ではないが、生活保護基準に達しない最低生活を送っている世帯からの相談もある。

### （4）生活保護歴のある世帯からの相談事例

事例 5 本人 65 歳 無職 無収入

妻 68 歳 無職 無収入

本人及び妻ともに体調がすぐれず、受診を希望しているが、医療費の捻出に困り、療養資金の貸付を希望する。なお、最近まで保護歴がある。

この事例は、経過については不明であるが、要保護状態と思われるにもかかわらず何らかの理由で保護が廃止となり、受診すらできない状況に陥っていた。国民健康保険にも加入しておらず、保護廃止時の指導のあり方が問われる。

## 7. 借受相談の転帰（1995 年度～ 1999 年度の借受件数 32 件中）

|                           |      |       |
|---------------------------|------|-------|
| 貸付となったもの                  | 10 件 | 31.3% |
| 再来所なし                     | 10 件 | 31.1% |
| 生活保護相談を紹介されたもの            | 7 件  | 21.9% |
| 生活保護法以外の他法・他施策の利用を紹介されたもの | 4 件  | 12.5% |
| 所得制限を越えたもの                | 1 件  | 3.1%  |

借受相談の結果、貸付となったものは 31.3%，借受相談に来所したが、再度来所しなかった「再来所なし」が同じく 31.3%，生活保護相談を紹介されたものが 21.9%，

生活保護法以外の他法・他施策を利用するよう紹介されたものが12.5%, 生活保護基準の1.8倍以上の収入のあった世帯が3.1%であった。

借受相談に訪れたもののうち、貸付となったものと同数「再来所なし」が存在することの意味するものについて検討したい。

まず、借受相談に訪れた原因が消滅した場合（療養の必要がなくなった、他からの援助により借受の必要がなくなったことが想定できる）である。しかし「再来所なし」の理由は相談機関が把握するシステムにはない。その他に想定できるのは、保証人の確保が困難であった場合や、借受世帯が高齢者世帯の場合、子供等が連帯借受人として加わるという規定があるが、このことが困難であった場合や療養費資金借入れ申込みの際の添付書類に、医師の診断書・医療費の概算書・経費見積書等があるが、借受相談者または医療機関の何らかの事情によって、書類が整わなかった場合などである。

いずれにしても、1995年度～1999年度の借受相談者のうち、「再来所なし」の世帯（全10件中）で、世帯の収入が、生活保護基準以下のものが1件、生活保護基準の1.8倍以内のものが7件、生活保護基準の1.8倍以上のものが2件であった。生活福祉資金の貸付対象となる世帯でありながらも、「再来所なし」となっているものが80%を占めていることをかんがみると、フォローアップの体制については今後検討すべき課題といえる。具体的に「再来所なし」の事例として、次のものがあげられる。

#### （5）再来所のなかった相談事例

事例6 本人 44歳女性 製造業パート 月収約120,000円

甲状腺機能障害のため入院することになった。国民健康保険に加入しているが、医療費の捻出に困り、療養費の貸付を希望する。生活保護歴はない。

この事例は、どのような理由で再来所がなかったか不明であるが、収入は生活保護基準以下であり、もし入院することとなり、国民健康保険に加入していても医療費の自己負担は86,400円必要である。まして国民健康保険には、政府管掌健康保険、組合健康保険等のように傷病手当金の給付がなく、事例1と同じく、要保護状態となる。

事例7 本人 62歳 西陣織職工 月収約 350,000 円

妻 56歳 本人の手伝い

次男 20歳 大学受験浪人中

本人が数年前に遭った交通事故の後遺症のため、網膜剥離となり視力の低下が著しく、仕事はかどらず収入が落ち込んできた中、妻が事故のため骨折し入院したが、医療費の支払いに困り、療養費の貸付を希望する。生活保護歴はない。

この事例も、どのような理由で再来所がなかったか不明であるが、収入は生活保護基準の1.8倍以内であり、本人の申立てのとおり稼働収入が減少していくと、要保護世帯になっていくことと推定される。

また、生活保護相談を紹介された件数は、全借受相談件数32件中7件あり、生活福祉資金の借受相談が生活保護相談のきっかけとなっている。

#### (6) 生活保護法以外の他法・他施策の利用を紹介された事例

事例8 本人 49歳 無職 障害基礎年金 月額約 65,000 円

妻 47歳 パート 月収約 80,000 円

長男 22歳 大学生

本人は脊髄小脳変性症のため入院中で、今後長期間の入院見込である。そのため、医療費の支払いに困り、療養費の貸付を希望する。生活保護歴はない。

この事例は、当該疾患が特定疾患研究事業の対象疾患のため、医療費の軽減措置（入院の場合、医療費の一部負担金は月額14,000円のみとなる）が適用され、特定疾患医療受給者票交付申請を行うよう指導されている。

以上の事例は、A市B区における生活福祉資金貸付面接・相談票の1995年4月1日から1999年3月31日分を調査対象として個別の面接・相談票及び相談員からの聞き取りによって得られたものである。なお、生活保護基準は各年度のものを基準とした。又、年齢は、相談日時点の満年齢である。

療養資金については、2000年4月の介護保険法の施行にともない、同年8月より介護・療養資金として再編されているが、介護費についての借受相談は調査の時点では見受けられなかった。

以上のように、A市B区における生活福祉資金の介護・療養資金の借受相談における相談者の状況と相談の転帰を検討したところ、生活保護基準以下の収入の例が46.9%、生活保護相談を紹介された例が21.9%を占めていることが示すように、借受相談者の厳しい生活状況が明らかになった。また、相談に訪れたところ借受の対象となるにもかかわらず、再来所のなかった例が31.1%あり、同制度にフォローアップの体制が確立されていない問題も指摘できよう。

次に、同制度の問題点を明らかにするために、生活保護法との機能的連関、民生委員の果す役割及び制度そのものの改編をはかる全国社会福祉協議会の「生活福祉資金貸付事業の活性化と今後の制度のあり方について」を考察してみたい。

### Ⅲ 生活福祉資金貸付制度の問題点

#### 1. 生活福祉資金貸付制度と生活保護法

生活福祉資金貸付制度と生活保護法の共通及び類似点は以下の4点において明白である。すなわち、

- ① 生活福祉資金貸付制度では世帯に対して貸付が行われるのに対し、生活保護法においても「世帯単位原則」（生活保護法第10条）が謳われている。
- ② 生活福祉資金貸付制度では民生委員が都道府県及び市町村社会福祉協議会の貸付事業に協力するのに対し、生活保護法でも、「民生委員は……市町村長、福祉事務所長又は社会福祉主事の事務の執行に協力するものとする」（同法第22条）とされている。
- ③ 生活福祉資金貸付制度では必要な資金の融通を他から受けることが困難であると認められるものが対象となるのに対し、生活保護法でも、「保護の捕捉性」（同法第4条）が謳われている。
- ④ 生活福祉資金貸付制度において民生委員は、貸付対象となる世帯について常に調査を行い、その実態を把握し、指導計画を立て、資金の貸付の斡旋等所要の指導援助を行うとともに……借受人又は借入申込み者に対して、生活の安定を図るための必要な援助活動を行う役割を担う。それに対して、生活保護法でも、「実施機関（＝福祉に関する事務所）による被保護者に対する生活の維持、向

上その他保護の目的達成に必要な指導及び指示」(同法第 27 条)が行われる。これらは、前述した生活福祉資金貸付制度の沿革が色濃く反映されたものである。

しかし、低所得世帯を援助するための制度としての生活福祉資金貸付制度の実施主体が行政機関ではなく、都道府県社会福祉協議会(業務の一部は市町村社会福祉協議会に委託)であることは、公的扶助制度の中に生活保護法と生活福祉資金貸付制度の運用上の関連において「ねじれ」を生じさせているのではないであろうか。

A 市 B 区における借受相談事例では、1995 年度～1999 年度の療養費貸付の借受相談件数 32 件中 7 件が生活保護相談を紹介されていた。しかしながら、A 市 B 区の概略で述べたように、生活保護相談件数(1995 年度～1998 年度の合計)4,095 件の内、保護申請に至った件数は、(同 合計)1,762 件で 35.6% に過ぎず、さらに実際に保護開始に至った件数は(同 合計)1,360 件と、生活保護相談が保護開始に至る割合は約 33% である。この数字にかんがみると、生活福祉資金の借受相談を行なった者が生活保護相談を紹介されても、実際に保護開始となったかどうか、福祉事務所としての対応がどのように行われたか、区社協にフィードバックされるシステムにはなっておらず、現在のところ、区社協の相談担当者の裁量にゆだねられているのが現状である。

また、A 市 B 区の 1995 年度～1999 年度の療養費貸付の借受相談件数 32 件中 10 件あった「再来所なし」の相談者に対する後のフォローアップについてもおぼつかないものとなっている。

現在の A 市 B 区社協では、嘱託相談員が週 1 回相談にあたっており、生活福祉資金貸付職員は兼任職員である。また、1997 年度の時点で、区社協に対する事務費は年額 21,700 円であり、3% の貸付利子の内 1% 分に当たる額の 10～25% を傾斜配分して補填している状態で、事務費自体の増額も緊急の課題である。

今回の調査では介護・療養資金についての調査であったため、被保護者は借受対象にならず、被保護者からの借受相談者はなかったが、生活福祉資金と生活保護とをリンクさせた事例として、次のものがある。

D 県に住む 6 人家族の世帯が、世帯主の傷病のため生活保護を申請し、開始となったが、生活保護開始となるまでに世帯主が未払い医療費を約 600,000 円抱え、滞納医療費の請求をされていた。そのため、D 県社協から療養資金の貸付を受け、滞納分の医療費を病院に支払い、高額療養費制度を利用して、還付金を D 県社協に返済する。通常、還付金は収入認定されるが、実施機関の福祉事務所では、これを「収入として認定しないものの取扱い」(厚生省事務次官通達第 7 の(3)のうち、「他法、他施策

等により貸し付けられる資金のうち当該被保護世帯の自立更正のために当てられる額」とみなし、療養資金の償還は、高額療養費制度の還付金と収入から控除された自己負担相当金（保護開始前、世帯主は社会保険本人であったため、2割の自己負担金が発生していた）によって行った、というものである（D県ミニコミ紙E 2000年2月18日付より）。

この手立ては、生活保護相談に訪れる中で、福祉事務所の面接担当者が生活福祉資金の貸付と生活保護の申請を受理し、保護開始にいたるプロセスの中で、生活保護開始以前の医療費の滞納問題についての解決策が福祉事務所から提案されたものであったという。

この事例では、医療費の滞納問題を解決するだけでなく、生活保護の申請、開始を通して世帯の生活の安定を図っており、生活保護法と生活福祉資金貸付制度とのリンクの重要性は明白であるといえる。

## 2. 民生委員の役割について

生活福祉資金貸付制度の沿革でも述べたように、新生活保護法の成立によって、それまで国の貧困対策の担い手であった民生委員が、福祉事務所にその主役を譲ることになり、活動の足場を失っていった代償として世帯更正資金（当時）の運動に活路を見出し、世帯更正資金制度が発足し充実して行ったのは、全国民生児童委員協議会の運動に負うところが大きかった。しかし、世帯更正資金制度については、実施主体は福祉事務所ではなく、社会福祉協議会が担っていた。

生活保護法においては、民生委員の職務は「市町村、福祉事務所長又は社会福祉主事の事務の執行に協力するもの」（同法第22条）とされているのに対し、生活福祉資金貸付制度では、その要綱の中でも民生委員の役割として、生活保護法の実施機関である福祉事務所への協力や連携は言及されていない。言及されているのは、生活福祉資金貸付制度要綱の中で「都道府県社協及び、市町村社協の貸付事業に協力し、借受人または借受申込者に対し、……必要な援助活動を行う」<sup>9)</sup> ことである。この「必要な援助活動」の例示はなく、実施機関である福祉事務所に対して連絡を行うことも含

---

9) 全国社会福祉協議会『平成11年版生活福祉資金の手引』全国社会福祉協議会 1999年49頁

まれているとの明記はない。さらに、「被保護世帯への貸付けにあたっては、福祉事務所のケースワーカーや担当民生委員などと十分に連絡を取り」<sup>10)</sup> という文言が見られるが、生活福祉資金貸付制度では、民生委員が、借入申込者が被保護世帯ではなく要保護状態であった場合、その世帯について福祉事務所との連携を図ることについての明確な規定は見受けられない。

また、民生委員は「生活福祉資金貸付制度要綱」第13によると、「資金の貸付対称となる世帯について常に調査を行い、その実態を把握し、指導計画を立て、資金の貸付の斡旋等所要の援助指導を行う」<sup>11)</sup> とされているが、この制度の実施主体は社会福祉協議会であり、A市においては、生活福祉資金貸付相談窓口も区社会福祉協議会であるため、結果的に民生委員の業務は、生活福祉資金調査委員会に出席することや借受世帯についての調査や実態把握、償還金払込票の借受世帯への配布を始めとする、償還金の督促といった業務等に業務内容が特定化されている。前述した「生活福祉資金貸付事業活性化モデル事業」においても、「償還については民生委員にほとんど任せきりであり、……担当民生委員の負担が大きかった」<sup>12)</sup> との問題点が指摘されており、制度に対する民生委員の関与のあいまいさは否定できない。行政や社会福祉協議会への協力機関としての民生委員の、個々の住民に対する調査機能が強調され、民生委員の住民のプライバシーへの立入りを印象づける結果になるといえるだろう。

ところで、生活福祉資金貸付制度において、民生委員と福祉事務所との連絡調整が強調されている最近の例として、1999年7月都道府県知事宛の厚生省社会・援護局長通知「生活福祉資金債権管理強化推進事業の実施について」が指摘できる。

そこでは、「生活福祉資金は、給付事業とは異なり、一定の財源をより多くの人々が繰り返し活用する（償還金を原資として新たな貸付を行う）ことで制度が成り立つもの」<sup>13)</sup> であって、そのためには延滞債権の調査、督促、及び支払免除等によって債権を回収せねばならないことが強調されている。そのための方策として償還困難世帯等、特に指導を要する世帯について、民生委員・市村社協議員等がチームで訪問し、状況を調査し、重点指導世帯を把握し、他の福祉サービスの利用を促す等のための個別援助活動として、福祉事務所、身体障害者相談員や福祉施設等の関係機関との連絡

---

10) 前掲書 184 頁

11) 前掲書 49 頁

12) 前掲書 247 頁

13) 前掲書 117 頁

調整を行う、とされている。

この通知において、「福祉事務所……の関係機関との連絡調整を行う」という文言は見られるが、その意図は、生活福祉資金貸付制度の実施機関に対する債権の回収（督促等の償還指導を指す）の強化指導を目的としたものであることは明らかである。これは、現行の生活福祉資金貸付制度が持つ公的扶助としての本来的な性格の認識を薄れさせ、実施機関である社会福祉協議会および「必要な援助指導を行う」とされている民生委員に対して、債権の回収が目下の至上課題という意識を与えるもので、生活福祉資金貸付の決定に対して抑制的に働くことが懸念される。

一方で借受人の生活実態はどうであろうか。1996年度全国生活福祉資金貸付事業担当職員アンケート集計結果<sup>14)</sup>によると、1996年度中の貸付債権について自己破産の申立てがなされたケースは、47社会福祉協議会中44社協（93.6%）あり、このうち免責の確定したケースは40社会福祉協議会（85.1%）で発生した、という結果が示されている。これは借受人の生活状況の苦しさを裏付けるものである。

### 3. 全国社会福祉協議会の「生活福祉資金貸付事業の活性化と今後の制度のあり方について」<sup>15)</sup>をめぐって

1998年6月、全国社会福祉協議会生活福祉資金貸付事業運営委員会小委員会は、「生活福祉資金貸付事業の活性化と今後の制度のあり方」について中間的な取りまとめを行っている（以下、本稿では「あり方について」と略す）。

その内容は、

- ① 生活福祉資金貸付事業の動向と問題の所在
- ② 生活福祉資金貸付事業の基本的視点
- ③ 現行制度の問題点と今後制度改善すべき事項

の3点からなっている。

そこでは、一方で原資の不足や欠損補填積立金の不足から生活福祉資金貸付のニーズへの対応や支払免除等の対応が実施できていない都道府県社協の存在を認め、貸付原資の安定的な確保のため公費補助の導入等を求た上で、生活福祉資金の貸付比率の最も高い修学資金に関して、大学及び短期大学の修学費の有利子化と修学資金の償還

---

14) 全国社会福祉協議会生活福祉資金貸付事業運営委員会小委員会「生活福祉資金貸付事業における検討内容について」全国社会福祉協議会 1998年 55頁

15) 全国社会福祉協議会生活福祉資金貸付事業運営委員会小委員会「生活福祉資金貸付事業の活性化と今後の制度のあり方について」全国社会福祉協議会 1998年



期限を短縮する方向での検討が必要である、とされている。

さらに、「あり方について」では、生活福祉資金貸付制度における保証制度について取上げている。現行の制度では連帯保証人が1名必要である。筆者の行った、A市B区社協の生活福祉資金貸付相談員からの聞き取りによると、その件数は明らかではないが、実際には制度を利用したくても保証人を確保できなかったため「再来所なし」となっている例が相当数存在することが推測されるところであった。「あり方について」における保証人問題の解決策は、保証制度の新設案に見られる。すなわち、この保証制度についての案は、1987年3月に全国社会福祉協議会から「世帯更正資金貸付制度の運営改善に関する資料」<sup>16)</sup>として出されたもので、「福祉貸付保証共済制度（仮称）」とされている。その内容は、借受人が契約者（債務者）として「保証料」を市町村区社協に支払って、都道府県社協が債権者に、同時に全国機関である「福祉貸付保証制度管理委員会（仮称）」が保証者になる。この案は、生活福祉資金制度において「保証料」という名目で、借受人に対して制度利用料の支払いを求めるものである。「保証料」の導入は、生活福祉資金の貸付の条件として「保証料」の支払いを求めるものである。これは、社会保険と同じく保険の加入者（この場合は「保証料」を支払った者）のみをカバーするものであり、支払えない者に対して排除する方向で働く。同制度の対象の中心であるところの低所得者層に対してさらなる利用しにくさを招くものである。

また、「あり方について」では社会福祉基礎構造改革において、生活福祉資金貸付制度のあり様が問われており、在宅支援としての制度活性化の方向性を改めて強調する必要があるとし、新たな貸付内容として、地域社会福祉事業への貸付が盛り込まれている。その趣旨は、「人々の生活を地域社会のなかで支えていく活動は、……きわめて重要である。今日、各種在宅福祉サービスなどの事業展開をボランティア・非営利の団体・グループが行う例が増えているが、……事業の立ち上げのための経費や運営のための経常的経費の確保に苦慮している場合も少なくない。そこで、本資金を、福祉社会を築き、地域社会への貢献・活性化の資金として位置づける意味からも、一定の実績があり、かつ活動内容の明確な団体・グループに対して資金貸付を行えるよう改善が必要」<sup>17)</sup>である、という内容である。

16) 全国社会福祉協議会 世帯更正資金制度あり方研究委員会「世帯更正資金貸付制度の運営改善に関する資料」全国社会福祉協議会 1987年 48頁

17) 前掲書 6-7頁

しかし、生活福祉資金が現実には「原資不足」を理由に十分な広報活動も行われていない中、社会福祉基礎構造改革の名のもと、低所得者問題に対するコミットメントを弱めるとしたら、低所得者層は、結局は「私的な」貸付である無担保・無保証人をうたう消費者向無担保金融業に頼らざるを得なくなるだろう。

#### おわりに —— まとめにかえて ——

公的扶助の中核をなすのは生活保護法であり、生活福祉資金貸付制度は生活保護の適用となることを防ぐための制度として発足した。しかしながら、筆者の調査した借受相談者の生活実態はすでに要保護状態となっていたものの多さを示している。と同時に、実施主体が異なることから生じる、生活保護法と生活福祉資金制度のリンキングの弱さが要保護状態の放置を生んでいる。したがって、この制度の創設母体であった民生委員と福祉事務所との関係については、借受相談者が要保護世帯であった場合の、福祉事務所に対する民生委員及び社会福祉協議会の役割を明確にすべきであろう。

しかしながら、現実には、民生委員の本制度における役割が、借受人や保証人にまで及ぶ調査や貸付金の償還指導に重点がおかれているように、利用者にとっては抑制的ともいえる役割を果たしている。この点については、「名誉職」から「ヴォランティア」となった今、民生委員の職務規定も当然見直されるべきであり、地域住民の一員として、福祉サービスである相談援助活動に専念できるようにする等の方向で検討する必要があるだろう。

さらに、生活福祉資金制度の保証人についても借受相談者の実態に即して保証人が立てられない場合の柔軟な方策を検討すべきである。「あり方について」に提起されているような利用者負担に基づく福祉貸付保証制度であれば、保証人を得やすくするためというより、実施主体である社会福祉協議会に対する「償還金の回収」をより強固に保証するためのものと言わざるを得ない。

また、今後の生活福祉貸付制度について、「あり方について」では、地域福祉事業のための貸付資金としての制度改編を視野に入れている。しかし借受相談者の生活実態をかんがみると、生活福祉資金貸付制度の本来の趣旨を逸脱すべきものではない。低所得者が利用しやすく、かつ、借受相談者について要保護状態であると認められたときは、生活福祉資金貸付制度の実施主体である社会福祉協議会が生活保護法の実施主体である福祉事務所に連絡・通報し、その結果を社会福祉協議会にフィードバックすることを制度的に保障されたものとする必要があるだろう。